ONTARIO
ADVISORY COUNCIL
ON WOMEN'S ISSUES

CONSEIL CONSULTATIF
DE L'ONTARIO SUR LA
CONDITION FÉMININE

880 rue Bay Street, 5th floor/5e étage, Toronto, Ontario, M7A 1N3 (416) 326-1840 Fax/Télécopieur: (416) 326-1836 TDD/ATM: (416) 326-1835

91-05673/

BRIEF TO THE ONTARIO GOVERNMENT ON ACCESS ORDERS

MARCH 1991

Prepared by

The Ontario Advisory Council on Women's Issues

COUNCIL MANDATE

The Ontario Advisory Council on Women's Issues was established at arms-length from the government in 1973, and is in a unique position to effectively challenge the government's direction and policies. Council's mandate is to advise the Ontario government on all matters pertaining to the achievement of economic, social and legal equality for women and without limiting the generality of the foregoing: to respond to requests from the Minister for advice, consultation; to hold public meetings with the purpose of stimulating public discussion and accessing the opinions of women; to identify the specific areas requiring the attention of government and to recommend legislation and program changes to the Minister Responsible for Women's Issues. There are 15 members, all of whom are appointed by Cabinet on a part-time basis. Meetings are held in Toronto and work on identified issues is done through committees. Council brings a balance of women's views from across the Province to the government's attention.

COUNCIL MEMBERS

Susan McDonald, Vice-President, Arva

Marielle Cousineau, Kapuskasing

Margot Dallaire, Sudbury

Bernice Dubec, Thunder Bay

Mila Eustaquio, Mississauga

Dianne Harkin, Winchester

Catherine McPherson, Toronto

Sarah Melvin, Sioux Lookout

Lana Mitchell, North Bay

Helen Penfold, Owen Sound

Carrol Anne Sceviour, Toronto

Lucya Spencer, Ottawa

Lynn Zimmer, Peterborough

STAFF

Elayne Ceifets, Acting Executive Officer

Lydia Oleksyn, Communications Officer

Melody CarvalhoMount, Administrative Assistant

TABLE OF CONTENTS

What are access orders? 4

The issue of access orders from four perspectives 4
- the courts 4
- the custodial parent 5
- the non-custodial parent 6
- the children 6

Supervised access 7
- what is supervised access? 7
- current status 8

The government's response to access issues 10
- Bill 124 11
- evaluation of Bill 124 by women's groups 11

Conclusion 12

Recommendations 13

Bibliography 18

WHAT ARE ACCESS ORDERS?

An access order is a court-ordered arrangement whereby a non-custodial parent is granted certain visitation rights with his/her child(ren). Such orders occur during or after a partnership breakdown. The guidelines for the settlement of access disputes (with the exclusion of those mediated under the federal Divorce Act)[1] are subject to provincial family law legislation. The Children's Law Reform Act regulates access as it is determined in a separation agreement between two parties.

Once an order has been made, it usually remains fixed. Remarriage, additional children, new jobs or relocation, may force a parent to redirect earlier commitment to children. Also, as children grow older, they may develop other interests and priorities. What may have started out as a reasonable arrangement may become inappropriate and unworkable in future years.[2]

THE ISSUE OF ACCESS ORDERS FROM FOUR PERSPECTIVES

a. the courts

The courts support that it is in "the best interests of the child"[3] to have contact with both parents. Contempt of court access orders and agreements (such as abduction and failure to permit visitation on unjustified grounds) may result in a fine or jail sentence. But Ontario

---

[1] In determining the issue of custody and access in the context of proceedings for divorce, both the Federal Divorce Act and the Provincial Children's Law Reform Act are applicable. However, in the context of a separation not involving divorce, the issue of custody and access would be determined pursuant to an application to court under the Children's Law Reform Act.

[2] Department of Justice Canada, Evaluation of the Divorce Act: Phase II, May 1990, p.110.

[3] Definition provided in Evaluation of the Divorce Act: Phase Two: "Subject to the criteria of best interests of the child is what is known as the principle of "maximum contact". A child should have as much contact with each parent as is consistent with his or her best interests and, for that purpose, courts shall consider the willingness of any person seeking custody to facilitate such contact." (p.9)

courts rarely impose these punishments because fines deprive the family of support, and the jail sentence deprives children of their custodial parent.[4] The courts' inability to properly monitor access orders and agreements has three consequences:

1) there is potential for access denial[5];

2) courts are forced to mediate family relationships; and

3) there is a disruption of support payments and possible challenges to custody orders.[6]

In determining access within our current system, courts try to preserve the parent-child relationship. The courts examine if there are any reasonable grounds to **deny** access. But what if there is no relationship to preserve? Perhaps it would be more sensible for courts to determine if there are any reasonable grounds to **allow** access.

b. the custodial parent

Seventy-six percent of all custodial parents are female[7], and therefore the primary caregiver to their children. Custodial parents are concerned that the non-custodial parent respect and fulfill access agreements and that the relationship between the non-custodial parent and child does not undermine that of the custodial parent and child. Violence is a fundamental concern if the non-custodial parent has been physically or psychologically abusive.

---

[4] Sessional Paper No. 228, Compendium: Children's Law Reform Amendment Act, (1988), p.1.

[5] For example, denial of access may occur in situations where the custodial parent fears for the safety of the child because of possible violence from the non-custodial parent.

[6] Compendium, p.1.

[7] Susan Crean, "In the Name of the Fathers: Joint Custody and the Anti-Feminist Backlash", This Magazine, p.21.

c. the non-custodial parent

The majority of non-custodial parents are men. It is generally believed that both the courts and society are biased towards mothers with regard to child custody.[8] However, in cases where the father actively pursues custody, he is very often successful.[9] Contrary to what men's rights groups have claimed, the lack of contact between non-custodial parents and the children is rarely due to denial of access. The problem is that many fathers do not exercise their access rights or do so infrequently and unpredictably.[10]

d. the children

Children are generally made to feel like pawns in access disputes. Although it is the best interests of the child that are supposedly regarded as the main concern, it is often the interests of the parents that are played out in court. According to the Merrymount Children's Centre in London, children's reactions to access orders and disputes vary depending on the case. If an access order is enforced against a child's will, or if a visit or exchange is physically violent, then the child may show signs of tension and anxiety. Other symptoms of distress may include bed-wetting, problems at school, trouble socializing and depression. All of these disturbances could lead to serious disturbances in adolescence and adulthood.[11] In determining access arrangements, it is not mandatory for the courts to consult with the children involved.

---

[8] Evaluation of the Divorce Act: Phase Two, p.108.

[9] As stated by Crean, "...women who are perfectly good mothers - outstanding, even - can and have lost custody of their children for no other reason than their former husbands have persuaded a court they could do the job just as well. Often men have more resources at their disposal to make their case, including replacement "mothers" to care for the children." (p.19)

[10] "In a recent study conducted for the federal Department of Justice by University of New Brunswick sociologist James Richardson, fathers did not report access denial as a major, or even minor problem. Women, on the other hand, reported their major difficulty was with fathers who were unreliable and erratic in their exercise of access." (Crean, p.24)

[11] Rachele Dabraio, Access for Parents and Children in Ontario.

SUPERVISED ACCESS

"If the government were interested in reconnecting broken or damaged parent-child relationships, then they would be supporting access supervision centres..."

Linda Silver Dranoff, Lawyer
Letter to the Toronto Star, April 1989

a. What is Supervised Access?

Supervised access is an arrangement whereby the non-custodial parent(s) has access to her/his child in a supervised setting. There are many reasons for supervised access to be ordered. They include:

- concern that the non-custodial parent may abduct the child;
- reports of abuse;
- access visits becoming increasingly difficult to exercise because of the animosity and distrust between the ex-spouses;
- concern of continued wife assault during access visits[12];
- concern regarding parenting ability with respect to the non-custodial parent;
- a situation where the non-custodial parent has been absent from the child for a lengthy period of time and a need to re-establish a relationship is required;
- a history of psychiatric illness on the part of the non-custodial parent;
- a history of alcoholism and/or drug abuse on the part non-custodial parent;
- a situation where the non-custodial parent has a physical disability which may require an accessible facility or assistance during the access visits; and
- the need for a neutral drop-off point to facilitate access visits.

Courts may order supervised access and lawyers may also refer clients to supervised access programs. Ideally, access of this nature would consist of visits in a child-focused centre and

---

[12] In one study, 52% of women who were abused by their male partner prior to separation were abused by their partner after separation. (D. Ellis, L. Wright, *Wife Abuse Among Separated Women*. Pilot Project, York University, 1986.)

supervision would be conducted by qualified staff. The reality is that access programs are often forced to use untrained persons to assist in the supervising of visits due to lack of funding and resources. Even though a large percentage of supervised access cases are court-ordered, neither the Ministry of Community and Social Services nor the Ministry of the Attorney General accepts responsibility for the provision of supervised access programs. The lack of funds has caused many services to close, even though the tremendous demand for these services has been proven.[13]

It can be argued that supervised access programs assist in keeping cases out of the court system. For instance, at the program Access for Parents and Children in Ontario (see below), between April 1988 and February 1989, 41% of the families that used the program succeeded in resolving their issues to the point that they were able to proceed to unsupervised access, thus not requiring further court intervention. Keeping these cases out of court is often in the best interests of the children.

Allowing supervised access to take place in just any setting, undermines the fundamental reasons for ordering supervised access. If supervised access is not properly managed -- a neutral setting with qualified supervisors -- then the threat of violence and control to both the child and custodial parent persists and the best interest of the child is not served.

b. Current Status

Supervised access is offered by "privately" funded centres as well as through the Children's Aid Society (CAS). The Children's Aid Society offers supervised access **exclusively for their cases**[14], most of which are protection cases falling under specific legislation (Child and Family Services Act). Children involved are wards[15] [16]; that is, they are not residing with

---

[13] The information provided by the administrators of the various access programs that are discussed in this paper clearly indicate that the demand for access services has increased over the years to the point whereby many cases had to be turned away.

[14] The Peel Children's Aid Society offers supervised access to non-CAS cases as well their own.

[15] Children's Aid offers three types of care arrangements: a) *Temporary Care Agreement*- a legal agreement between the Society and the parents for the child to be cared for by the Children's Aid Society; b) *Society Wardship*- court-ordered

either parent and live in one of the Society's group or foster homes. Supervised access at CAS is restricted to their own cases. In the past, supervised access programs (outside of CAS) have not received government funds[17] even though there is a significant need for it. Below is a brief description of three (private) supervised access programs, two of which no longer exist.[18]

Access For Parents and Children In Ontario which began in 1981 in Etobicoke, arose out of a need expressed by the Etobicoke family courts for supervised access services. Once established, referrals came from judges and lawyers. Referrals occasionally came from the Metro Children's Aid Society (in cases where they did not have the resources) who would also refer cases to the program. By 1988, the program was serving an average of 47 families per month, with a total of 1300 supervised visits for the year, 90% of which were referred by the courts. Between October and December, 1988, over 40 cases were rejected due to staff and funding shortages.

Over the years the program received funding from the United Church of Canada, City of Etobicoke, Metropolitan Toronto Social Services, the Laidlaw Foundation, the Anglican Church, the United Way of Metropolitan Toronto as well as some private donations. A flat rate of $100 (which was negotiable for low income families) was charged on a yearly basis for access services. The program however, was unable to establish a solid funding base. Requests to the Ministry of the Attorney General and the Ministry of Community and Social Services for funding were denied. The program closed in May of 1989.[19]

---

short-term to last a maximum of two years; and c) *Crown Wardship* (longterm care)- the child is a crown ward, or a ward of the state; Children's Aid is recognized as the child's parent until the child turns eighteen.

[16] Conversation with Sybil Smith from the Children's Aid Society.

[17] Only one program (Lutherwood) was funded by the government on a pilot project basis. Funding was cut part way through the project.

[18] This list is not meant to be all inclusive as other supervised access programs do exist.

[19] Access For Parents and Children In Ontario: Brief to the Select Committee on Social Development, April, 1989.

The Merrymount Children's Centre (London) began a formal supervised access program in late 1984 but had been operating on an experimental basis for several years prior. The program is funded by an endowment fund. As of April, 1989 the program was handling 150-160 families a month, either in visits or exchanges. Of all the cases seen at Merrymount in 1989, 57% came directly from lawyers and 15% came from the court, with specific orders that visits occur at Merrymount at a specific time on a specific day.[20] The program currently supervises visits and exchanges for 90 children, and charges $20 per visit and $15 per round trip exchange.

The program is intended to provide short term, transition-oriented assistance. Their goal is to turn supervised visits into supervised exchanges, following an improvement in the family situation. This transition does not require court approval.

PACE - Y.M.C.A. is a parent and child enrichment centre offered by the Oshawa and Pickering Y.M.C.A. Funding comes from the Ministry of Community and Social Services. In addition to the enrichment centre, the Pickering Y.M.C.A. began offering supervised access early in 1989, following expressed need from the community. No new funds were granted for the program as COMSOC does not view supervised access programs as a responsibility of their Ministry. COMSOC did, however, allow PACE to offer supervised access on an experimental basis as an item under PACE's general budget. While the program did flourish, COMSOC directed that as of January 1991, PACE's funding be earmarked only for the enrichment centre and not supervised access.[21]

THE GOVERNMENT'S RESPONSE TO ACCESS ISSUES

Four bills have been presented to the Legislature which have attempted to amend the manner in which the Children's Law Reform Act regulates access arrangements. Bills 60, 45 and 95 all failed to pass their first reading. Only Bill 124, the most recent of the proposed amendments, obtained royal assent but has not been proclaimed and therefore, is not law.

---

[20] Merrymount Children's Centre: Presentation to the Select Committee on Social Development, April, 1989.

[21] Conversation with Henriette Carmichael, Coordinator of the Y.M.C.A. PACE program.

a. Bill 124

Introduced in April 1988, Bill 124 sought to provide new remedies for non-custodial parents. The Bill, which was seen by many groups as seriously flawed[22], was generally believed to have been the result of pressure from men's organizations who believed their access privileges were not being sufficiently protected especially since the government had recently introduced support enforcement legislation.

Recent statistics suggest that fewer than one percent of those who divorce are unable to reach agreement on access without resorting to the courts. Therefore, access services, not access enforcement, are in great demand.[23] And yet, these are the very services that have not been financially supported by the Ontario government.[24]

b. Evaluation of Bill 124 By Women's Groups

According to Family Law Reform Coalition,[25] which comprises more than twenty high profile organizations including the National Action Committee on the Status of Women and the Ontario Federation of Labour, Bill 124:

- Treats children as pawns, by beefing up a father's access rights as a trade-off for a mother's right to collect financial support for the family;

- Puts the emphasis on fighting in court, rather than on more peaceful dispute resolutions, and provides a new weapon to warring parents;

- Introduces the new right to an oral court hearing (one with no written evidence) within ten days, a time frame which prohibits proper preparation;

---

[22] Along with many women's groups and people involved with supervised access programs, the Canadian Bar Association and some members of the judiciary were opposed to Bill 124.

[23] Susan Crean, Sheila Kieran, "A Family Matter With No Business In Court", *The Globe and Mail*, June 3, 1989.

[24] Only the Lutherwood project in Waterloo was funded -- as a pilot project -- by the Ontario government.

[25] Paula Todd, "Who Gets The Children?", The Toronto Star, July 17, 1989.

- Increases the difficulty women face in defending themselves against violent men, and increases their fear of retribution if they protect children from suspected abuse;

- Has a "reverse onus" provision under which mothers who deny access are guilty until proven innocent. The burden of proof would be on the parent who denied access to show good cause;

- Puts the power of expensive legal warfare in the hands of men, who usually have the greater income.

CONCLUSION

Access enforcement is a very human problem that takes its greatest toll on the children involved. Attempting to assist both custodial and non-custodial parents in complying with Court ordered access arrangements, the Ontario government introduced a severely flawed bill that called for court action to become the primary means of dealing with breach of access agreements. This "solution" takes an already volatile situation into an adversarial arena. This same Bill supports supervised access and yet the government has failed to develop mechanisms for supervised access orders to be implemented.

The overwhelming experience of separated and divorced mothers is that their major difficulty regarding access is with fathers who are abusive, unreliable and/or erratic in their exercise of access. Legislative concern should be for children who are abused or are threatened with abuse, and who feel abandoned by fathers coming to see them irregularly, if at all. Legislative concern should also be for women who suffer the same threats/abuse and, as primary caregivers, bear the brunt of their child's emotional and physical distress.

RECOMMENDATIONS

Recommendation 1

The Ontario Advisory Council on Women's Issues recommends that the Attorney General take immediate steps to repeal Bill 124, an Act to Amend the Children's Law Reform Act.

Rationale

Bill 124 has received Royal Assent but has not yet been proclaimed law. The current government has announced that there are no plans to proceed with this Bill. To ensure that it is not "resurrected", Bill 124 must be repealed.

Recommendation 2

The Ontario Advisory Council on Women's Issues recommends that the government take immediate steps to fund supervised access programs in all regions of Ontario.

Rationale

Clearly, there is a high demand for supervised access locations. Courts are ordering these arrangements, and yet the government has not committed ongoing funding to ensure supervised access is carried out in safe, neutral locations with qualified and trained personnel. The supervised access programs that do exist are successful and should continue with base funding from the Ontario government.

The costs associated with supervised access programs do not need to be excessive. Programs that have operated or are presently operating have done so on reasonable budgets.

The Ontario Advisory Council on Women's Issues has grave concerns regarding the provision of supervised access arrangements at child care facilities during regular child care hours.

While it is certainly "child friendly" (to young children), there are many issues to consider. These include: the potential risk to other children; the additional responsibilities to child care workers for providing the service of supervised access; lack of additional funding for supervised access; and lack of appropriate and required training for child care workers to supervise access visits.

If supervised access is to take place in child care centres, adequate funding must be made available to hire properly trained staff. For supervised access to work in existing service agencies such as child care centres, it must be seen as a completely separate service with appropriate funding.

Supervised access must be available and accessible to all people in Ontario. Therefore, the government must ensure that there are (supervised access) centres in all Ontario communities so people are not forced to travel long distances to comply with the orders; and further, that these centres be barrier free so that they are accessible to the disabled. A further consideration for centres is that they be culturally sensitive to the community they service.

Recommendation 3

The Ontario Advisory Council on Women's Issues recommends that both an inter-ministerial committee and an advisory committee be created immediately to:

1. **establish the framework for funding programs and training workers;**
2. **monitor and assess its development and effectiveness;**
3. **examine funding programs and/or pilot projects from other provinces and countries; and**
4. **consult with those who have operated or are presently operating supervised access programs.**

The inter-ministerial committee should be represented by the primary ministries involved, specifically Attorney General and Community and

Social Services. To ensure that women's concerns are represented, the Ontario Women's Directorate must be part of the inter-ministerial committee. The advisory committee should be comprised of, but not limited to, service providers (including staff from women's shelters), representatives of custodial and non-custodial parents, family law judges and lawyers, psychologists, a representative from the Official Guardian's office to express the interests of children and other relevant stakeholders.

Rationale

The issue of access "crosses the borders" of both the ministries of the Attorney General and Community and Social Services. It is crucial, therefore, that proper lines of communication be developed in a format that allows ongoing discussion. Creating an inter-ministerial committee will help to serve this purpose.

Since the issue of access affects mothers so significantly, the concerns of women must be considered. To guarantee accurate representation, the Ontario Women's Directorate, which was developed to provide policy advice on women's issues within government programs, must be part of the inter-ministerial committee.

Ongoing, non-government representation must be part of the developing process for a funding program. An advisory committee should be struck, similar to the Ministers Advisory Group on New Social Assistance Legislation.

Recommendation 4

The Ontario Advisory Council on Women's Issues recommends that all supervised access arrangements be staffed by qualified personnel in safe, child focused and neutral settings.

Rationale

Since most court ordered supervised access arrangements do not stipulate location, these arrangements can take place anywhere with no guarantee that the setting is neutral or supervised by someone qualified and non-biased.

All personnel should be trained in the issues and dynamics of violence against women and children. It is crucial that they be sensitive to children, understand, recognize and be able to deal with all types of abuse.

It is the opinion of the Advisory Council that supervised access must be a community based service and not fall within the mandate of the Children's Aid Society (CAS). CAS has a dual role in the community and their duty to provide care and protection for children may conflict with their responsibilities to the family. Families may feel uncomfortable having CAS supervise access arrangements since they are able to remove children from families.

Recommendation 5

> **The Ontario Advisory Council on Women's Issues recommends that all supervised access programs be required to document access arrangements and services.**

Rationale

To ensure that the 'best interest of the child' is maintained, there must be a co-ordinated strategy between the service and justice sectors. The service providers should be required to maintain ongoing records. The interministerial and advisory committee should also have access to the service data.

Documentation should respond to such questions as: did the visit take place? were the custodial and non-custodial parents on time? were there any violent incidents or reports of violent incidents? how did the child respond to the visits?

Since access orders may require alteration, to accommodate developments such as allegations of abuse, changing priorities of the parents and/or children, or, conversely, a significant improvement in the family relations, the courts should be made aware of any development or change which effects the nature of the custody and access orders.

Recommendation 6

The Ontario Advisory Council on Women's Issues recommends that prior to ordering access arrangements and throughout the period of these arrangements, the courts consult with the children involved.

Rationale

The emotional and physical safety of children must be respected and considered in any access decision. The courts maintain that it is in "the best interest of the child" to have contact with both parents. Consultation with the children involved is crucial in determining what is truly in the best interest of children.

BIBLIOGRAPHY

Benmergui-Perez, Marlene. "Trying To Bridge Troubled Waters", *The Toronto Star*, February 26, 1989.

Crean, Susan. "In The Name Of Fathers: Joint Custody and the Anti-Feminist Backlash", *This Magazine*, November 1988.

Crean, Susan and Shiela Kieran. "A Family Matter With No Business In Court", *The Globe and Mail*, June 3, 1989.

Dabraio, Rachele. *Submission to the Standing Committee On Social Development Concerning Bill 124: An Act To Amend the Children's Law Reform Act*, April 11, 1989.

Department of Justice Canada. *Evaluation of the Divorce Act, Phase II: Monitoring and Evaluation*, May, 1990.

Diamond, Robyn Moglove. "Enforcement of Custody and Access Orders", *Challenging Our Assumptions*. The Association of Family and Conciliation Courts, June 2, 1990.

Ellis, D. and L. Wright. *Wife Abuse Among Separated Women*. Pilot Project, York University, 1986.

Lamb, Louise. "Involuntary Joint Custody: What Mothers Will Lose If Fathers' Rights Groups Win", *Herizons*, Jan/Feb 1987.

Lipovenko, Dorothy. "Child Stability More Important Than Parental Bond, Court Rules", *The Globe and Mail*, March 17, 1989.

Lipovenko, Dorothy. "Parent Access Service Is Placed In Jeopardy By Ministries' Dispute, *The Globe and Mail*, November 1, 1988.

Lipovenko, Dorothy. "Parents, Lawyers Split On the Proposed Bill To Enforce Child Access", *The Globe and Mail*, February 14, 1989.

Nagler, Jack. "Law Designed To Enforce Access To Children Must Go, Group Says", *The Globe and Mail*, June 30, 1989.

National Association of Women and the Law. *Bill C-47: Joint Custody, Child Support, Maintenence Enforcement and Related Issues. A Submission to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs.* Presented by Louise Lamb, Member, National Steering Committee on behalf of NAWL, September, 1985.

National Association of Women and the Law. Submission of the Manitoba Association of Women and the Law On Bill 11 and the Proposed Access Enforcement Programme, December, 1988.

Ontario Advisory Council On Women's Issues. *Raising the Issues: A Woman's Guide to the 1990 Provincial Election*, August 1990.

Proby, Joscelyn. "Coalition Vows To Fight Changes In Child-Custody Law", *The Toronto Star*, June 30, 1989.

Rauhala, Ann. "Women Alarmed By Male Activists", *The Globe and Mail*, March 11, 1988.

Scott, Ian (Hon). Statement To the Legislature Re: Children's Law Reform Amendment Act, 1988, Draft #3, April 21, 1988.

Sessional Paper No. 228. Compendium: Children's Law Reform Amendment Act, 1988.

Standing Committee On Social Development, Children's Law Reform Amendment Act. Committee Proceedings. Friday April 7 - Wednesday April 12, 1989.

Todd, Paula. "N.D.P. Scraps Liberal Bill On Parental Access", *The Toronto Star*, November 20, 1990.

Todd, Paula. "Who Gets The Children?", *The Toronto Star*, July 17, 1989.

ONTARIO
ADVISORY COUNCIL
ON WOMEN'S ISSUES

CONSEIL CONSULTATIF
DE L'ONTARIO SUR LA
CONDITION FÉMININE

880 rue Bay Street, 5th floor/5e étage, Toronto, Ontario, M7A 1N3 (416) 326-1840 Fax/Télécopieur: (416) 326-1836 TDD/ATM: (416) 326-1835

MÉMOIRE SOUMIS AU GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO TRAITANT DES ORDONNANCES D'ACCÈS

MARS 1991

Rédigé par le
Conseil consultatif de l'Ontario sur la condition féminine

MANDAT DU CONSEIL

Le Conseil consultatif de l'Ontario sur la condition féminine est un organisme indépendant créé en 1973 par l'Assemblée législative ontarienne. Cette situation privilégiée lui permet de contester avec efficacité les décisions et politiques du gouvernement. Le Conseil a pour mandat de conseiller le gouvernement de l'Ontario sur toutes les questions relatives à l'égalité des femmes dans les secteurs économique, social et juridique et, sans restreindre la portée de ce qui précède : de conseiller la ministre déléguée à la Condition féminine; de tenir des réunions publiques visant à susciter la discussion et à entendre le point de vue des femmes; de déterminer les secteurs particuliers nécessitant l'attention du gouvernement et de recommander à la ministre déléguée à la Condition féminine des modifications aux lois et aux programmes gouvernementaux. Le Conseil est formé de 15 membres, nommées par le Conseil des ministres et siégeant à temps partiel. Les réunions ont lieu à Toronto; des comités spéciaux sont chargés d'étudier les questions déterminées par le Conseil. Le Conseil entend présenter au gouvernement le point de vue des Ontariennes des quatre coins de la province.

MEMBRES DU CONSEIL

Susan McDonald, vice-présidente, Arva

Marielle Cousineau, Kapuskasing

Margot Dallaire, Sudbury

Bernice Dubec, Thunder Bay

Mila Eustaquio, Mississauga

Dianne Harkin, Winchester

Catherine McPherson, Toronto

Sarah Melvin, Sioux Lookout

Lana Mitchell, North Bay

Helen Penfold, Owen Sound

Carrol Anne Sceviour, Toronto

Lucya Spencer, Ottawa

Lynn Zimmer, Peterborough

PERSONNEL

Elayne Ceifets, directrice générale intérimaire

Lydia Oleksyn, agente des communications

Melody Carvalho Mount, adjointe administrative

TABLE DES MATIÈRES

Qu'est-ce qu'une ordonnance d'accès 4

Les ordonnances d'accès — Quatre points de vue 4

Les tribunaux 4

Les parents ayant la garde 5

Les parents n'ayant pas la garde 6

Les enfants 7

L'accès surveillé 7

Qu'est-ce que l'accès surveillé ? 7

La situation actuelle 9

Le gouvernement et la question du droit d'accès 11

Le projet de loi 124 12

L'évaluation du projet de loi 124 par les groupes de femmes 12

Conclusion 13

Recommandations 15

Bibliographie 20

QU'EST-CE QU'UNE ORDONNANCE D'ACCÈS ?

Une ordonnance d'accès est une décision par laquelle le tribunal accorde aux parents qui n'ont pas la garde de leurs enfants le droit de visiter ces derniers. Le tribunal peut délivrer une telle ordonnance lors de l'échec du mariage ou après. Le règlement des différends portant sur l'accès est prévu par les lois provinciales sur la famille (à l'exception des points de litige dont le règlement est prévu par la *Loi sur le divorce*)[1]. Les modalités des droits d'accès qui figurent dans l'accord de séparation signé par les deux parties en cause sont établies en vertu de la *Loi portant réforme du droit de l'enfance*.

L'ordonnance, une fois délivrée, est habituellement fixée à jamais. Or, si le père ou la mère se remarie, a d'autres enfants, accepte un nouvel emploi ou est muté, cette personne risque de devoir modifier l'engagement qu'elle a pris envers ses enfants. Par ailleurs, les enfants peuvent, en vieillissant, manifester des intérêts et des priorités qui leur sont propres. Ainsi, l'entente, toute raisonnable fût-elle à l'origine, pourrait s'avérer inadéquate ou peu pratique[2].

LES ORDONNANCES D'ACCÈS — QUATRE POINTS DE VUE

a. Les tribunaux

Les tribunaux soutiennent qu'il est dans « l'intérêt véritable de l'enfant »[3] d'avoir des contacts avec son père et sa mère. L'inobservation des ordonnances d'accès et des ententes en

---

[1] Lorsqu'il s'agit d'une action en divorce, on applique à la fois la *Loi sur le divorce* (fédérale) et la *Loi portant réforme du droit de l'enfance* (ontarienne) aux décisions en matière de garde et d'accès. En revanche, en cas de séparation n'entraînant pas le divorce, ces questions sont réglées par suite d'une demande faite au tribunal aux termes de la *Loi portant réforme du droit de l'enfance*.

[2] Ministère de la Justice du Canada. *Évaluation de la Loi sur le divorce — Étape II : contrôle et évaluation*, mai 1990, p. 123.

[3] Selon l'*Évaluation de la Loi sur le divorce — Étape II :* « À ce critère de l'intérêt de l'enfant se trouve assujetti le principe de la « communication maximale ». L'enfant à charge doit avoir avec chaque époux le plus de contact compatible avec son propre intérêt et à cette fin, le tribunal tient compte du fait que la personne pour qui la garde est demandée est disposée ou non à faciliter ce contact. », p. 9.

la matière (par exemple : enlever un enfant ou refuser l'accès à son ex-conjoint sans motif valable) peut entraîner une amende ou l'emprisonnement. Cependant, les tribunaux ontariens imposent rarement ces peines, car le paiement de l'amende affaiblit les ressources financières des familles et l'emprisonnement prive les enfants de la personne (père ou mère) qui en a la garde[4]. L'inaptitude des tribunaux à surveiller convenablement l'observation des ordonnances et des ententes en matière d'accès a trois conséquences :

1) la personne qui a la garde des enfants peut en refuser l'accès à son ex-conjoint[5];
2) les différends survenant au sein des familles sont portés devant les tribunaux qui doivent alors les régler; et
3) certaines personnes cessent de verser la pension alimentaire et d'autres contestent les ordonnances de garde[6].

De nos jours, les tribunaux cherchent à établir les modalités de l'accès de manière à préserver le lien entre les enfants et les parents. On vérifie notamment s'il existe des motifs raisonnables d'**interdire** l'accès. Mais que faire lorsqu'il n'y a aucun lien à préserver ? Peut-être conviendrait-il plutôt que les tribunaux déterminent l'existence de motifs raisonnables pour **permettre** l'accès.

b. Les parents ayant la garde

Soixante-seize pour cent des parents qui ont la garde de leurs enfants sont des femmes[7]. Elles en sont donc le premier pourvoyeur de soins et, à ce titre, manifestent deux préoccupations : que leur ex-époux respecte l'entente en matière d'accès et que le lien qui les unit à leurs

---

[4] Sessional Paper N° 228, *Compendium: Children's Law Reform Amendment Act*, 1988, p.1.

[5] Par exemple, il arrive que le père ou la mère qui a la garde des enfants en refuse l'accès à son conjoint par crainte que ce dernier les maltraite.

[6] Sessional Paper N° 228, *Op. cit.*, p.1.

[7] Susan Crean, « In the Name of the Fathers: Joint Custody and the Anti-Feminist Backlash », *This Magazine*, p. 21.

enfants ne soit pas compromis par les contacts entre ces derniers et leur père. Et, si le conjoint n'ayant pas la garde a déjà usé de violence physique ou psychologique, viennent s'ajouter de profondes craintes pour la sécurité des enfants.

Il semblerait que l'incapacité d'obtenir la garde exclusive représente un plus grand poids social pour les femmes que pour les hommes. En effet, les femmes ont davantage tendance à être considérées et à se considérer elles-mêmes comme inadéquates lorsqu'elles ne demandent pas la garde exclusive ou partagée ou quand, l'ayant demandée, elles se la voient refusée.

c. Les parents n'ayant pas la garde

La majorité des parents qui n'ont pas la garde de leurs enfants sont des hommes. La croyance que les tribunaux et la société sont préjugés en faveur des femmes quant à l'attribution de la garde est fort répandue[8]. Or, lorsque les pères luttent activement pour obtenir la garde, on la leur octroie souvent[9]. Par ailleurs, contrairement à ce que prétendent les groupes de défense des droits des hommes, il est rare que l'absence de contact entre les parents n'ayant pas la garde et leurs enfants soit attribuable au refus des parents ayant la garde. Ce manque de communication provient plutôt du fait que bien des pères n'exercent pas leurs droits d'accès ou le font de façon irrégulière et imprévisible[10].

---

[8] *Évaluation de la loi sur le divorce - Étape II*, p. 121

[9] Selon Crean, « ...il peut arriver — et cela s'est d'ailleurs déjà produit — que d'excellentes mères perdent la garde de leurs enfants pour la simple raison que leur ex-époux avait persuadé les tribunaux qu'il pourrait y réussir tout aussi bien. Souvent, les hommes ont de plus grandes ressources à leur disposition pour défendre leur cause, y compris le fait de pouvoir offrir une « mère » de remplacement qui s'occupera des enfants. », p. 19.

[10] « Dans une étude effectuée récemment pour le ministère fédéral de la Justice, le sociologue James Richardson (Université du Nouveau-Brunswick) a découvert que les pères ne signalaient pas l'interdiction d'accès comme étant un problème, ni majeur, ni mineur. Les femmes, en revanche, se plaignaient principalement du fait que le père exerçait son droit d'accès de façon peu fiable et peu prévisible. » (Crean, p. 24)

d. Les enfants

Les enfants sont souvent manipulés comme des pions lorsque surviennent des litiges en matière d'accès. Car, bien que l'intérêt véritable des enfants soit prétendument l'objectif principal, ce sont au contraire les intérêts des parents qui sont portés devant les tribunaux. Au Merrymount Children's Centre, à London, on signale que les réactions des enfants à l'égard des ordonnances d'accès et des litiges à ce sujet varient selon le cas. Par exemple, si le tribunal rend une ordonnance contre le gré de l'enfant, ou si le père ou la mère se montre violent durant la visite ou l'entretien, l'enfant risque d'être tendu et angoissé. Parmi les autres signes de bouleversement, on remarque aussi l'énurésie, les problèmes scolaires, les troubles sociaux et la dépression. Ces perturbations risquent de se répercuter profondément sur l'enfant jusqu'à l'adolescence et l'âge adulte[11]. Rappelons que les tribunaux ne sont pas tenus de consulter les enfants en cause lors de l'élaboration des modalités d'accès.

L'ACCÈS SURVEILLÉ

« Si le gouvernement se préoccupait réellement de renouer les liens brisés ou endommagés entre parents et enfants, il accorderait un soutien aux centres de visites surveillées... »

Linda Silver Dranoff, avocate
Lettre au *Toronto Star*, avril 1989

a. Qu'est-ce que l'accès surveillé ?

L'accès surveillé est une condition à l'ordonnance d'accès selon laquelle les parents n'ayant pas la garde doivent visiter leurs enfants en milieu surveillé. Les tribunaux peuvent imposer cette condition pour diverses raisons, dont les suivantes :

- on craint que le père ou la mère n'ayant pas la garde n'enlève l'enfant;
- des accusations de mauvais traitements;

---

[11] Rachele Dabraio, *Access for Parents and Children in Ontario.*

- la progression des sentiments d'animosité et de méfiance entre les ex-époux fait obstacle à l'exercice du droit d'accès;
- on craint que la femme soit de nouveau victime de violence durant les visites[12];
- on doute de l'aptitude du père ou de la mère n'ayant pas la garde à assumer ses responsabilités parentales;
- le père ou la mère n'ayant pas la garde a été absent durant une période prolongée et doit rétablir sa relation avec ses enfants;
- le père ou la mère qui n'a pas la garde a des antécédents de troubles psychiatriques;
- celui des deux conjoints qui n'a pas la garde a des antécédents d'alcoolisme ou de toxicomanie;
- le père ou la mère qui n'a pas la garde est handicapé et ne peut visiter ses enfants que dans des locaux accessibles en fauteuil roulant;
- les parents ont besoin d'un lieu « neutre » où laisser leurs enfants avant l'arrivée de leur ex-époux.

Certains avocats suggèrent parfois à leurs clients d'avoir recours à ces centres de visites surveillées. Il est préférable que ces contacts se déroulent dans un milieu axé sur les besoins des enfants et géré par des personnes compétentes. Or, en réalité, le manque de ressources financières oblige souvent ces centres à faire appel à des personnes sans expérience pour aider à la surveillance. Car, bien qu'un fort pourcentage de visites surveillées soient ordonnées par les tribunaux, ni le ministère des Services sociaux et communautaires, ni le ministère du Procureur général n'accepte la responsabilité de la prestation de ces services. Aussi plusieurs organismes ont-ils dû cesser leurs activités faute de fonds et ce, en dépit du fait que l'on a prouvé le caractère essentiel et la pénurie de services d'accès surveillé[13].

---

[12] Selon les résultats d'une étude, 52 pour 100 des femmes qui avaient été violentées par leur conjoint avant la séparation continuaient de l'être après la séparation. (D. Ellis, L. Wright, *Wife Abuse Among Separated Women*, projet pilote, Université York, 1986)

[13] Selon les renseignements fournis par la direction des divers organismes offrant l'accès surveillé ci-mentionnés, la demande pour ces services a tellement progressé au fil des ans que l'on doit désormais refuser des familles.

D'aucuns soutiennent que l'existence de ces services élimine la nécessité de porter des causes devant les tribunaux. Par exemple, entre avril 1988 et février 1989, des familles qui ont eu recours aux services de l'organisme Access for Parents and Children in Ontario (voir infra) 41 pour 100 ont réussi à régler leurs différends et à reprendre par la suite les visites non surveillées et ce, sans l'intervention des tribunaux. Il est certes toujours dans l'intérêt des enfants d'éviter les litiges.

Permettre l'accès surveillé dans n'importe quel milieu contrevient aux motifs fondamentaux de l'ordonnance. Car, en l'absence d'une gestion judicieuse — milieu neutre dont le personnel est compétent et sans parti pris — la menace de violence et de contrainte qui pèse tant sur les enfants que sur les parents ayant la garde persistera et l'intérêt véritable de l'enfant ne sera pas servi.

b. La situation actuelle

Des services de visites surveillées sont offerts par des centres « privés » ainsi que par la Société d'aide à l'enfance (SAE). Signalons toutefois que la SAE ne dessert que les enfants dont elle a la charge[14], dont la majorité ont besoin de protection aux termes de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*. Ces enfants[15,16] ne vivent ni avec leur père ni avec leur mère mais dans un foyer de groupe ou d'accueil géré par la SAE. Or, la SAE n'offre l'accès surveillé qu'aux familles de ces enfants. Jusqu'à présent, les organismes offrant ces services n'ont bénéficié d'aucune aide financière du gouvernement[17] et ce, malgré le besoin

---

[14] La Société d'aide à l'enfance de Peel offre l'accès surveillé aussi bien aux familles qui ne font pas appel à ses autres services qu'à celles qui ont déjà un dossier à la Société.

[15] Les soins que la SAE fournit aux enfants se classent en trois catégories : a) *entente relative à des soins temporaires :* la SAE garde l'enfant et lui fournit des soins selon une entente conclue avec les parents; b) *pupilles de la Société :* le soin de l'enfant est confié par les tribunaux à la SAE pour une période maximale de 2 ans; c) *pupilles de la Couronne :* le soin de l'enfant est confié par les tribunaux à la Couronne jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge de 18 ans.

[16] Entretien avec Sybil Smith, Société d'aide à l'enfance.

[17] Un seul programme (Lutherwood) a reçu une subvention à titre de projet pilote. Or, les fonds furent retirés avant l'achèvement du projet.

manifeste pour de tels services. Voici une brève description de trois organismes privés de ce genre. Signalons toutefois que deux d'entre eux n'existent déjà plus[18].

Access For Parents and Children In Ontario — Organisme fondé à Etobicoke en 1981 pour combler le manque de services de visites surveillées signalé par le tribunal de la famille d'Etobicoke. Les familles y étaient habituellement renvoyées par un juge ou un avocat et, parfois, par la SAE de la communauté urbaine de Toronto (en l'absence d'autres ressources). En 1988, cet organisme aidait, en moyenne, 47 familles par mois, dont 90 pour 100 lui étaient renvoyées par les tribunaux. Les visites surveillées pour l'année totalisaient 1 300. Entre octobre et décembre 1988, l'organisme a dû refuser 40 familles en raison de la pénurie de personnel et de fonds.

Au fil des ans, Access For Parents and Children a reçu des dons d'individus ainsi que des organismes suivants : l'Église Unie du Canada, la Ville d'Etobicoke, Metropolitan Toronto Social Services, la fondation Laidlaw, l'Église Anglicane et Centraide de la communauté urbaine de Toronto. Les familles avaient accès à ces services moyennant un taux fixe de 100 $ par an (négociable pour les familles à faible revenu). L'organisme n'a cependant pas réussi à obtenir des sources stables de financement. Par ailleurs, les ministères du Procureur général et des Services sociaux et communautaires ont refusé ses demandes de subventions. L'organisme a cessé d'exister en mai 1989[19].

The Merrymount Children's Centre (London) — Après avoir offert des services expérimentaux pendant plusieurs années, l'organisme a officiellement mis sur pied un programme d'accès surveillé à la fin de 1984. Financé par un fonds d'assurance mixte, l'organisme aidait, en avril 1989, entre 150 et 160 familles par mois, en surveillant soit l'accès aux enfants ou l'échange de ceux-ci. Des dossiers traités par le centre

---

[18] La présente liste n'est pas exhaustive, car il existe d'autres programmes d'accès surveillé.

[19] Mémoire présenté par Access For Parents and Children In Ontario au Comité permanent des affaires sociales, avril 1989.

Merrymount en 1989, 57 pour 100 avaient été renvoyés par des avocats et 15 pour 100 par les tribunaux selon des ordonnances qui précisaient le jour des visites et le lieu (Merrymount)[20]. À l'heure actuelle, cet organisme surveille la visite et l'échange de 90 enfants, moyennant 20 $ par visite et 15 $ par échange (aller-retour).

Les services du centre Merrymount sont conçus pour les familles ayant besoin de services à court terme, c'est-à-dire durant une période de transition. Leur objectif est de transformer progressivement les visites surveillées en échanges surveillés à mesure que s'améliore la situation au sein de la famille. Les tribunaux n'interviennent pas dans cette transition.

Le programme ***P.A.C.E.*** du YMCA — Un centre d'enrichissement pour les parents et les enfants géré par le YMCA d'Oshawa et de Pickering. Cet organisme reçoit son financement du ministère des Services sociaux et communautaires. Le YMCA offre l'accès surveillé depuis le début de 1989 en réponse aux besoins exprimés par la collectivité. Or, comme le ministère ne considère pas ces services comme étant de son ressort, il n'a pas augmenté ses subventions. Le ministère a néanmoins accepté que ces services, offerts par P.A.C.E. à titre expérimental, figurent au budget général de l'organisme. Mais, en dépit de la réussite indéniable de l'expérience, le ministère a décidé qu'à compter de janvier 1991, ses subventions ne serviraient désormais qu'au fonctionnement du centre d'enrichissement[21].

LE GOUVERNEMENT ET LA QUESTION DU DROIT D'ACCÈS

On a soumis à l'Assemblée législative quatre projets de loi visant à modifier les dispositions de la *Loi portant réforme du droit de l'enfance* relatives aux droits d'accès. Trois d'entre eux

---

[20] Mémoire présenté par le Merrymount Children's Centre au Comité permanent des affaires sociales, avril 1989.

[21] Entretien avec Henriette Carmichael, coordonnatrice du programme P.A.C.E. du YMCA.

— les projets de loi 60, 45 et 95 — furent défaits après la première lecture; seul le projet de loi 124, le plus récent, a obtenu la sanction royale sans toutefois être proclamé. Il n'a donc pas force de loi.

a. Le projet de loi 124

Déposé en avril 1988, le projet de loi 124 propose de nouvelles solutions pour les parents qui n'ont pas la garde de leurs enfants. Ce document, que de nombreux groupes considèrent imparfait[22], est communément perçu comme le fruit de pressions exercées par les groupes de défense des droits des hommes qui jugeaient que leurs droits d'accès n'étaient pas suffisamment protégés, surtout depuis l'avènement d'une loi sur l'application des ordonnances alimentaires.

Selon des statistiques récentes, moins d'un pour cent des cas de divorce doivent recourir aux tribunaux pour régler les différends en matière de droits d'accès. Ainsi, on a davantage besoin de services d'accès que de règlements sur l'application des droits d'accès[23]. Or, ce sont justement ces services que le gouvernement de l'Ontario ne finance pas[24].

b. L'évaluation du projet de loi 124 par les groupes de femmes

Selon la Family Law Reform Coalition[25], qui regroupe une vingtaine d'organismes connus, notamment le Comité canadien d'action sur le statut de la femme et la Fédération du travail de l'Ontario, le projet de loi 124 :

---

[22] À l'instar d'un grand nombre de groupes de femmes et de personnes oeuvrant dans les centres de visites surveillées, l'Association du Barreau canadien et quelques juges se sont opposés au projet de loi 124.

[23] Susan Crean et Sheila Kieran, « A Family Matter with no Business in Court », *The Globe and Mail*, 3 juin 1989.

[24] Le gouvernement de l'Ontario n'a financé que le projet Lutherwood, à Waterloo, à titre de projet pilote.

[25] Paula Todd, « Who Gets the Children? », *The Toronto Star*, 17 juillet 1989.

- Traite les enfants comme des pions en renforçant les droits d'accès du père en échange du droit de la mère à recevoir la pension alimentaire de la famille.
- Met l'accent sur les litiges soumis aux tribunaux plutôt que sur la résolution pacifique des conflits. Ce faisant, il devient une autre arme pour les parents en conflit.
- Introduit un nouvel élément : le droit à une audience orale (c.-à-d. sans témoignages écrits) dans les dix jours, période insuffisante pour assurer une préparation adéquate.
- Accroît la difficulté qu'ont les femmes à se défendre contre des hommes violents et augmente leur crainte de représailles lorsqu'elles soupçonnent que leurs enfants sont victimes de mauvais traitements et veulent les protéger.
- Renferme une disposition sur « la charge inversée », selon laquelle la mère qui refuse l'accès à son ex-époux est coupable jusqu'à preuve du contraire. Le fardeau de la preuve reposerait donc sur la personne qui refuse l'accès, car elle devrait alors se justifier.
- Confie aux hommes les rênes des batailles juridiques, souvent très onéreuses. Or, ces derniers ont généralement des revenus plus élevés que les femmes.

CONCLUSION

L'application des droits d'accès est un problème très humain dont les enfants sont les plus grandes victimes. Afin d'aider les deux parties à respecter les ordonnances imposées par les tribunaux, le gouvernement de l'Ontario a déposé un projet de loi discutable, en vertu duquel le recours au processus judiciaire est le moyen par excellence de répondre à l'inobservation des ententes en matière d'accès. Or, une telle « solution » transforme une situation déjà explosive en un conflit amer. Par ailleurs, ce projet de loi appuie les services de visites surveillées, mais le gouvernement n'a pas réussi à élaborer des mécanismes pour l'application des ordonnances d'accès.

Selon une très grande majorité de mères séparées et divorcées, les pires difficultés en matière d'accès surviennent lorsque les pères maltraitent leurs enfants ou exercent leurs droits de visite de façon irrégulière et imprévisible. Par conséquent, le législateur devrait protéger les

enfants qui sont victimes de mauvais traitements — ou qui en sont menacés — et qui se sentent abandonnés par un père qui ne leur rend visite que sporadiquement ou pas du tout. En outre, toute loi en la matière devrait se préoccuper des femmes qui subissent les mêmes menaces et mauvais traitements et qui, à titre de premier pourvoyeur de soins, portent le poids de la souffrance émotive et physique de leurs enfants.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1

Le Conseil consultatif de l'Ontario sur la condition féminine recommande que le Procureur général prenne immédiatement des mesures pour abroger le projet de loi 124, loi modifiant la *Loi portant réforme du droit de l'enfance*.

Explication

Le projet de loi 124 a reçu la sanction royale mais n'a pas encore force de loi. Par ailleurs, le gouvernement actuel a annoncé qu'il n'entendait pas le reprendre. Or, pour s'assurer que le projet de loi 124 ne soit pas « ressuscité », il faut l'abroger.

Recommandation n° 2

Le Conseil consultatif de l'Ontario sur la condition féminine recommande que le gouvernement assure dès maintenant le financement des services de visites surveillées à l'échelle provinciale.

Explication

Il existe manifestement une forte demande pour des centres de visites surveillées. Bien que cette condition aux ordonnances d'accès est imposée par les tribunaux, le gouvernement n'affecte pas les ressources financières nécessaires à la prestation de ces services dans des locaux sûrs et neutres et au recrutement de personnel compétent. Or, les services de visites surveillées déjà en place remportent beaucoup de succès et le gouvernement devrait continuer d'assurer un financement de base.

Il convient de signaler que le coût de tels services n'est pas nécessairement exorbitant. La meilleure preuve : le budget des centres existants ou ayant déjà existé est fort raisonnable.

Par ailleurs, le Conseil consultatif de l'Ontario sur la condition féminine a de sérieuses réserves quant à la prestation de services de visites surveillées dans des garderies et durant les

heures normales de fonctionnement de celles-ci. Bien que ce milieu soit convivial (pour les jeunes enfants), il y a plusieurs facteurs à considérer, notamment : le risque que peuvent courir les autres enfants; les responsabilités accrues des techniciennes et techniciens en éducation spécialisée qui doivent désormais offrir des services de surveillance; le financement inadéquat des services de visites surveillées; et, finalement, le manque de formation en matière de surveillance chez les techniciennes et les techniciens en éducation spécialisée.

Or, si les visites surveillées se déroulent dans des garderies, le gouvernement devra octroyer suffisamment de fonds pour permettre l'embauche de personnel formé adéquatement. En d'autres mots, pour que le service de visites surveillées s'intègre harmonieusement au sein de services déjà existants (une garderie, par exemple), il faut le considérer comme un service à part entière et le financer en conséquence.

La population entière de l'Ontario a droit à des services de visites surveillées. Le gouvernement doit donc veiller à ce que l'on établisse partout en Ontario des centres de visites surveillées. Ainsi, les parents et les enfants n'auront pas d'énormes distances à parcourir pour pouvoir respecter l'ordonnance d'accès. En outre, l'on devrait construire ces centres en tenant compte des besoins des personnes handicapées. Finalement, il est essentiel que l'on tienne compte des spécificités culturelles de la collectivité desservie.

Recommandation n° 3

Le Conseil consultatif ontarien sur la condition féminine recommande que soient immédiatement créés un comité interministériel et un comité consultatif, dont le mandat serait :

1. **d'établir le plan de financement et de formation des intervenantes et des intervenants;**
2. **de surveiller l'évolution du plan et d'en évaluer l'efficacité;**
3. **d'étudier les programmes de financement et les projets pilote mis en oeuvre ailleurs au Canada et dans le reste du monde;**

4. **consulter les personnes qui étaient responsables de services d'accès surveillé et celles qui le sont actuellement.**

Le comité interministériel devrait être formé de représentants des principaux ministères concernés, à savoir les ministères du Procureur général et des Services sociaux et communautaires. Par ailleurs, afin de veiller à ce que l'on tienne compte des préoccupations des femmes, la Direction générale de la condition féminine de l'Ontario y délèguera une représentante. Quant au comité consultatif, il devrait être formé principalement, mais non exclusivement, de pourvoyeurs de soins (dont le personnel des refuges pour femmes), de représentants des parents qui ont la garde et de ceux qui ne l'ont pas, de juges et d'avocats en droit de la famille, de psychologues et, enfin, d'un représentant du bureau de la Tutelle publique, à titre de porte-parole des enfants et d'autres intervenants importants.

Explication

La question des droits d'accès chevauche les compétences de deux ministères : le Procureur général et les Services sociaux et communautaires. Il est donc crucial d'implanter un mode de communication efficace qui favorise un dialogue suivi. La création d'un comité interministériel facilitera ce processus.

Par ailleurs, comme cette question touche profondément les mères, il est essentiel de tenir compte de leurs besoins. Par conséquent, afin d'assurer une représentation équitable, la Direction générale de la condition féminine de l'Ontario — dont le mandat est de conseiller le gouvernement en matière de politiques relatives au statut de la femme — doit siéger à ce comité.

Le processus de consultation ne saurait être complet sans la participation d'organismes non gouvernementaux. Il faudrait donc mettre sur pied un comité consultatif, semblable au Groupe consultatif des nouvelles mesures législatives en matière d'aide sociale.

Recommandation n° 4

Le Conseil consultatif de l'Ontario sur la condition féminine recommande que les visites surveillées aient lieu en présence de personnel compétent et dans des locaux sûrs, neutres et axés sur les besoins de l'enfant.

Explication

Étant donné que la majorité des ordonnances d'accès ne stipulent pas l'endroit où se déroulera la visite, celle-ci peut avoir lieu n'importe où, sans garantie aucune qu'il s'agisse de locaux neutres et que le personnel soit compétent et impartial.

Par ailleurs, il est crucial que le personnel connaisse à fond le problème de la violence faite aux femmes et aux enfants et sa dynamique. Il importe aussi que le personnel soit à l'écoute des enfants et qu'il soit en mesure de comprendre, de reconnaître et de traiter tous les types de mauvais traitements.

Le Conseil consultatif estime que les services de visites surveillées doivent être offerts et gérés par les collectivités, plutôt que par la Société d'aide à l'enfance. La SAE joue, en effet, un double rôle au sein de la collectivité et son devoir envers les enfants — prodiguer des soins et assurer leur protection — pourrait empiéter sur ses responsabilités à l'égard de la famille. Qui plus est, les familles pourraient trouver délicat que la SAE surveille les visites étant donné qu'elle est habilitée à retirer les enfants du milieu familial.

Recommandation n° 5

Le Conseil consultatif de l'Ontario sur la condition féminine recommande que tous les centres de visites surveillées gardent des dossiers sur les visites surveillées et les autres services.

Explication

Afin de veiller à ce que l'on privilégie « l'intérêt véritable de l'enfant », on doit coordonner les initiatives des tribunaux et celles des centres de visites surveillées. Ainsi, ces derniers

devraient conserver des dossiers permanents. Il conviendrait également que les comités interministériel et consultatif aient accès à ces rapports.

Entre autres renseignements, les dossiers devraient renfermer la réponse aux questions suivantes : La visite a-t-elle eu lieu ? La mère et le père étaient-ils à l'heure ? Y a-t-il eu des incidents violents ou a-t-on signalé des incidents violents ? Comment l'enfant a-t-il réagi lors de la visite ?

Les ordonnances d'accès doivent parfois être modifiées, en raison, par exemple, d'allégations de mauvais traitements, de changements de priorités chez les parents et chez les enfants ou, inversement, parce que les relations familiales se sont beaucoup améliorées. Il convient donc de tenir les tribunaux au courant de toute évolution ou modification qui influe sur la nature des ordonnances de garde et d'accès.

Recommandation n° 6

Le Conseil consultatif de l'Ontario sur la condition féminine recommande que le tribunal, avant d'imposer une ordonnance d'accès et pendant toute la durée de cette ordonnance, consulte les enfants visés.

Explication

Toute décision en matière d'accès doit respecter et tenir compte de la sécurité affective et physique des enfants. Les tribunaux soutiennent qu'il est dans « l'intérêt véritable de l'enfant » d'avoir des contacts avec sa mère et son père. Or, pour déterminer ce qui, réellement, est dans l'intérêt véritable de l'enfant, il faut le consulter tout au long du processus.

BIBLIOGRAPHIE

Association nationale de la femme et du droit. *Projet de loi C-47 : Garde conjointe, pension alimentaire, application des ordonnances de paiements et autres questions relatives.* Mémoire soumis par Louise Lamb, membre du Comité féminin de la justice et des questions juridiques, au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles en septembre 1985.

Soumission à la Manitoba Association of Women and the Law sur le projet de loi 11 et le projet de programme d'application des droits de visite en décembre 1988.

Benmergui-Perez, Marlene. « Trying to Bridge Troubled Waters », dans *The Toronto Star*, Toronto, 26 février 1989.

Comité permanent de l'action sociale. Travaux du comité chargé d'étudier la *Loi portant réforme du droit de l'enfance*, vendredi 7 avril au mercredi 12 avril 1989.

Conseil consultatif ontarien sur le statut de la femme. *Questions à l'ordre du jour : Un guide à l'intention des femmes pour les élections 1990 en Ontario*, Toronto, Conseil consultatif ontarien sur le statut de la femme, août 1990.

Crean, Susan. « In the Name of Fathers: Joint Custody and the Anti-Feminist Backlash », dans *This Magazine*, novembre 1988.

Crean, Susan et Sheila Kieran. « A Family Matter with no Business in Court », dans *The Globe and Mail*, Toronto, 3 juin 1989.

Dabraio, Rachele. *Submission to the Standing Committee on Social Development Concerning Bill 124: An Act to Amend the Children's Law Reform Act*, Toronto, 11 avril 1989.

Diamond, Robyn Moglove. « Enforcement of Custody and Access Orders », dans *Challenging Our Assumptions*, The Association of Family and Conciliation Courts, États-Unis, 2 juin 1990.

Ellis, D. L. Wright. « Wife Abuse Among Separated Women », projet pilote, Toronto, Université York, 1986.

Lamb, Louise. « Involuntary Joint Custody: What Mothers Will Lose if Fathers' Rights Groups Win », dans *Herizons*, Toronto, janvier-février 1987.

Lipovenko, Dorothy. « Child Stability More Important Than Parental Bond, Court Rules », *The Globe and Mail*, Toronto, 17 mars 1989.

« Parent Access Service is Placed in Jeopardy by Ministries' Dispute », *The Globe and Mail*, Toronto, 1er novembre 1988.

« Parents, Lawyers Split on the Proposed Bill to Enforce Child Access », *The Globe and Mail*, Toronto, 14 février 1989.

Ministère de la Justice du Canada. *Évaluation de la Loi sur le divorce, Étape II : contrôle et évaluation*, Ottawa, Services et Approvisionnements Canada, mai 1990.

Nagler, Jack. « Law Designed to Enforce Access to Children Must Go, Group Says », *The Globe and Mail*, Toronto, 30 juin 1989.

Proby, Joscelyn. « Coalition Vows to Fight Changes in Child-Custody Law », dans *The Toronto Star*, Toronto, 30 juin 1989.

Rauhala, Ann. « Women Alarmed by Male Activists », dans *The Globe and Mail*, Toronto, 11 mars 1988.

Scott, Ian. Déclaration à l'Assemblée législative sur la *Loi portant réforme du droit de l'enfance*, 3e version, Toronto, 21 avril 1988.

Todd, Paula. « N.D.P. Scraps Liberal Bill on Parental Access », *The Toronto Star*, Toronto, 20 novembre 1990.

« Who Gets the Children? », *The Toronto Star*, Toronto, 17 juillet 1989.